

<はじめに>

国連とその専門機関・欧州連合(EU)・世界貿易機関(WTO)・北大西洋条約機構(NATO)と同盟ネットワークを主な構成要素とする今日の自由主義的国際秩序は、軍備管理や平和維持活動、自由貿易、人権などの多くの分野で成果を上げてきた。

自由主義的国際秩序は、第二次世界大戦後にアメリカが自身の圧倒的な軍事・経済力を背景にしつつ主導して構築したものである。そして、アメリカが国際社会へと関与したのは国内的な必要性に駆られたためであり、一連の国際機関やルール、規範から成るシステムはアメリカの国家安全保障戦略と外交の基盤となってきた。ゆえに、アメリカの覇権と密接に関係する戦後の自由主義的国際秩序が、どの程度自由主義的なものであり、どの程度非自由主義であったのかを確認しなければ、命題に適切に答えることはできないだろう。

加えて、国際社会において自由主義的な規範を体現する秩序を普遍的に適用することの困難さについて留意しなければならない。自由主義は、本来国内的に生命や財産や思想・信条に関する個人の自由を追求するもので、民主化や福祉国家の諸制度の発達によって実現された¹。一方で、国際社会の基礎には各国が自己に関する最終的な決定権を個別に持ち、自己利益の追求を優先する諸国家からなる主権国家体制が基礎にある。キッシンジャーが指摘するように、ヴェストファーレン・システムとも称される主権国家体制とは価値観として中立な手続きであるがゆえにあらゆる国家に受容される²。具体的には、国家自由や国家平等、更には不干渉原則や領域不可侵、武力不行使原則が導かれる。ここには秩序の方向性を定め、正統性をどのように確保するのかは定められていない³。そのため主権国家体制とむしろ国家の統治機構を制限する方向に向かう自由主義とは緊張関係を持つものである⁴。

以下では、まずアメリカが主導した戦後秩序を概観し、個別主権国家の算術的総和とでも言うべき多元的なシステムと、自由主義的な価値の普遍的な追求の間にもどどのように妥協が為され、現在どのような変化に直面しているのかを検証する。そのうえで現在の秩序を踏まえて、「自由・公正で透明性のあるルールに基づいた国際秩序の構築は可能」であるかどうかを確認する。

¹ 久米郁男ほか、2011『政治学〔補訂版〕』有斐閣、第3章。

² H.キッシンジャー、伏見威蕃訳、2016『国際秩序』日本経済新聞出版社、410-420。

³ 同上。

⁴ 山本吉宣ほか、2018『自由主義的国際秩序の危機と再生』PHP 総研、14-16。

<戦後 70 年間の変遷>

第二次世界大戦後にアメリカが主導した秩序を理解するにあたっては、自由を基調とする普遍主義と多国間主義が鍵となる概念である⁵。普遍主義とは、「政治的・経済関係と領土問題に関して、ある種の一元的な遵守を要求するという至上の法原則を定立することであり、他の全ての国家にもそれらの原則に従うことを求め、その法的規制力によって、係争の処理に努める国際関係への対応の在り方」とされる⁶。多国間主義は、開放的かつ普遍的な原理に基づく 3 ヶ国以上の調整関係であるとされ、多くの国が国際機関や制度に参加することで正統性が担保される⁷。経済分野と安全保障分野において、アメリカはこれらの概念を適用して制度を構築してきた。もう一点、戦後国際秩序においては、政治的コミットを最小限に留めて、行動の自由を確保する「アメリカ独自の国際主義」という側面が存在することに留意しなければならない⁸。

A) 第二次世界大戦後

F.ローズヴェルトは、大国が大西洋憲章に示された価値観を共有して世界の安全保障に責任を果たすという集団安全保障体制を実現し、主要国の帝國的なブロック経済を解体することを重視した。前者については国際連合が設立された。国連は、全ての国が参加し平等に扱われる国連総会と、五大国を中心に大国が世界の安全保障において権限を持ち責任を果たすという安全保障理事会という、多国間の意思決定について二つの形式が混合されたものであった。しかし、拒否権による集団安全保障が機能不全に陥る恐れから地域同盟の存在や集団的自衛権が認められることになった。そのため国連の役割は大国間の協調なのか、それとも自由主義的な価値に基づく国際秩序の構築なのかという問題が生じた⁹。

経済分野においては、自由貿易による成長戦略を可能とする国際通貨の安定と戦後復興支援を担う国際通貨基金(IMF)と国際復興開発銀行(IBRD)が設立された。貿易面では関税および貿易に関する一般協定(GATT)が締結され貿易政策の自由化が促進された。こうした経済分野における大きな特徴は「埋め込まれた自由主義」、即ち市場経済社会で構成されるグローバル秩序が、一方で福祉国家としての要因を兼ね備え、政府の国内経済・社会政策に

⁵ 今井宏平, 滝田賢治編, 2014『アメリカがつくる国際秩序』ミネルヴァ書房, 第4章.

⁶ 同上.

⁷ J.ラギー, 小野塚佳光ほか訳, 2009『平和を勝ち取る—アメリカはどのように戦後秩序を築いたか』岩波書店.

⁸ 今井宏平, 滝田賢治編, 前掲.

⁹ 中西寛ほか, 2013『国際政治』有斐閣, 88-93.

よって制約されていることを大きな特徴とする¹⁰。

また、アメリカは安全保障理事会では常任理事国として拒否権を確保し、IMF と世界銀行でも拒否権を発動可能となる 3 分の 1 の票数を確保した。このことは「アメリカ独自の国際主義」が表れたものと指摘できる。

B) 冷戦期

アメリカ主導の西側陣営とソ連主導の東側陣営との対立が固定化されたことで、国際連合は機能不全に陥った。両陣営が分断され第三世界諸国へも閉ざされたことから、自由主義的な国際秩序は西側陣営諸国内部の限定的なものとなった。この時期の自由主義的な国際秩序の主要な構成要素として、安全保障分野では NATO に代表される相互拘束的な安全保障取り極め、経済分野では経済の開放性が挙げられる¹¹。相互拘束的な安全保障取り極めとは、互いを制約する緻密な制度に拘束され合うことで互いを結び付け、信頼醸成と透明性の確保をする試みである。ソ連の脅威に対抗するべく西側諸国の協調の土台を提供した。

アメリカはマーシャル・プランによってヨーロッパの戦後復興を支援するとともに、ブレトン・ウッズ体制下で自由貿易を促進した。安全保障協力によって育まれた信頼関係がアナーキーを緩和したことで、諸国家は相対利益ではなく、自由貿易がもたらす膨大な絶対利益を追求することが可能になった¹²。また、労働政策を通じて身に付けたスキルが時代遅れになった人々に再訓練を、社会保障政策を通じて貿易自由化の敗者となった人々にセーフティネットを提供することで、経済的にみても必ずしも生産的でない人々を含めて、すべての市民が自己尊厳を保てるようにしたことで、開放的な経済への支持を強固なものにした¹³。

また、経済・文化交流によって生まれるソフト・パワーも重要な要素である。アメリカの社会文化が同盟国や友好国に広まることで、体制の正統性が強化される。アイケンベリーは、大衆文化の拡散やフルブライト留学生のようなエリートの交流を通じて、ナショナリズムを超えた西側共通の市民的アイデンティティが育ったと評価する¹⁴。

¹⁰ 今井宏平，滝田賢治編，前掲書；鈴木基史，2017『グローバル・ガヴァナンス講義』東京大学出版会，90-93.

¹¹ J.アイケンベリー，細谷雄一訳，2012『リベラルな秩序か、帝国か—アメリカと世界政治の行方』勁草書房，第3章.

¹² 同上.

¹³ J.コルガン&R.コヘイン，2017「切り崩されたリベラルな秩序—格差を是正し、社会的連帯を再生するには」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』No.5，フォーリン・アフェアーズ・ジャパン.

¹⁴ J.アイケンベリー，前掲.

このような冷戦期の自由主義的な国際秩序は日本やドイツの再度の挑戦を防止し、日本・ドイツ・サウジアラビア・韓国が核の非保有を選択するなど国際的な平和・安全に貢献した。また、自由貿易を促進し、西側諸国経済の急成長を達成した。

C) 冷戦後

ソ連崩壊後はアメリカ単極構造の下で、自由主義的な国際秩序は拡張的な性質を帯びるようになった¹⁵。NATOは東欧へと拡大をし、アジアの同盟ネットワークも強化された。世銀グループやIMFは金融危機時の貸し手としての機能を強めるとともに、内政不干渉原則に抵触する程に、新自由主義的な構造改革を強要した。GATTは紛争解決メカニズムを強化し、サービスや知的財産権をも対象とするWTOが誕生した。また、WTOではGATTでは認められていた自由化義務の調整や補助協定の不参加を認めないシングル・アンダーテキングとしての受諾が要求されるようになっていった。人道分野では、国内における重大な人権侵害に対して、一定の場合には国際社会が被害者救済のために武力行使も含めた措置がとることができるとする「保護する責任」が2005年の国連ミレニアムサミット成果文書に反映された。これは人権尊重原理が、主権の主要な部分である武力不行使原則に優越するという考えの表れとして理解できる¹⁶。

同時にアメリカ自身も攻撃的なアプローチを採るようになった。1999年にはセルビアを空爆し、2003年には、ドイツやフランスの反対を押し切って少数の「有志連合」に基づいてイラクへの軍事攻撃を行った。2011年にはリビアへの空爆を実行した。これらのケースは「唯一の超大国が軍事力を用いて、反撃する力のない国に自由主義を押し付けている」ととらえられて然るべきものであった¹⁷。また、アメリカの2次制裁の濫用が、例えば、2014年フランスのBNPパリバに90億ドルの罰金を科したケースのように、ヨーロッパ諸国の反発を招くようになった。

このような西側諸国を中心に推し進められた自由主義的な国際秩序は、「自由主義原理に立つ国内体制を持つ諸国が、国家の生存、国益という優先規範との見合いの中で、国際社会で優位に立ち連携して、個人の自由の拡大を可能にする国際秩序を実現しようとする運動」として評価できるだろう¹⁸。

¹⁵ 山本吉宣ほか、前掲、22-25.

¹⁶ 濱本正太郎ほか、2011『国際法』有斐閣、540-541.

¹⁷ G.アリソン、2018「多様性を受け入れる秩序へーリベラルな国際秩序という幻」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』No.8, フォーリン・アフェアーズ・ジャパン.

¹⁸ 納屋政嗣、2018「歴史の中のリベラルな国際秩序」『アステイオン』88号, CCCメディアハウス, 19.

<何が危機をもたらしているのか>

近年のヨーロッパ諸国でのナショナリズムやポピュリズムの台頭や、それに派生するものとしてのトランプ現象や Brexit の発生が自由主義的な国際秩序の危機として懸念されている。民主主義や人権といった「普遍的」な価値の拡大が行き詰まりを見せただけでなく、その旗印を振ってきた欧米の足元で多国間主義やグローバル化への反発が起きている。当該秩序の外部に対して働きかけて新たな参加国を呼び込む力だけでなく、もはや既存の参加国を繋ぎ止める力さえも低下したという事実こそが命題に回答するために本論で取り組むべき問題であろう。

水島治郎によると、ポピュリズムとは以下の特徴によって説明できる¹⁹。第一に主張の中心に同質的な特徴を共有し特定の団体・階級を超えて一体となった「人民」を置くこと。第二に、エリートの「談合」によって抑え込まれた移民問題などの「タブー」を破り、議会や官僚制・司法制度を「人民の意思」の実現を阻むエリートの牙城として攻撃すること。第三に、民衆と直接コミュニケーションを取り、ポリティカル・コレクトネスに囚われず「民衆の声」を既存の政治にぶつけるリーダーの存在。最後に、支配エリートの言説に応じて主張が変わるというイデオロギー的な「薄さ」を特徴とするのである。ポピュリズムが台頭した要因としては、経済的な不平等やエスタブリッシュメントや専門家への反発、既存政党の政策距離が縮小し、有権者の選択肢が失われたことなどが挙げられる²⁰。結局のところ、自由主義的な国際秩序とそれを推進してきた各国のグローバル・エリートが民衆の信頼と支持を失い、社会的な連帯が薄れたことによる反動が、今日の危機の原因といえる。自由主義的な国際秩序が、その中心的な参加国である欧米で揺らいでいる原因としては、内在的なもの、外在的なもの、心理学的なものに分けられるだろう。順次検討していく。

A) 内在的な原因

これには、リベラルな国際秩序が戦後から一貫して抱えていた 2 つの問題点があるだろう。1 つは自由主義的な国際秩序は結局のところ、アメリカの覇権と不可分であるということだ。冷戦期には、アメリカの指導者たちは、自らの生存には同盟国や友好国との協力が欠かせないと認識していた。そのため、戦後秩序の構築にあたっては自らのパワーの行使を抑制し、妥協を行うとともに、基本的にルールを尊重して行動した。しかし、ソ連という脅威がなくなると、アメリカはその優位を利用し、秩序を支えているルールや国際機関を公然とバイパスするようになってしまった。秩序の主導国が恣意的な運用を行っているともみなされれば、システムの正統性は損なわれ、他の諸国はシステムに参加することで、自国の尊厳

¹⁹ 水島治郎, 2016『ポピュリズムとは何か』中公新書, 第1章.

²⁰ 山本吉宣ほか, 前掲, 36-37.

が失われると考えるようになる²¹。

もう一つは自由主義的な規範の拡大が、かつての均衡を失い、国際社会と主権国家の境界を侵食し、更には境界を曖昧なものにしてしまったということだ。この問題は具体的には、「埋め込まれた自由主義」の消失と「行き過ぎた多国間主義」である。

「埋め込まれた自由主義」は、①アメリカの圧倒的な経済力、②国内経済と国際経済が国境における障壁で分離可能であること、③冷戦によって西側の緊密な協力関係が構築されたことが前提となっていたが、アメリカの経済力の相対的な低下や経済のグローバル化によってこうした前提が崩れ、「埋め込まれた自由主義」の維持が困難となった²²。このような困難があったにせよ、富裕層がグローバル化の恩恵を独占し、社会的セーフティネットの提供を放置して中間層や労働者階級を犠牲にしてきたため、社会集団間の隔たりは拡大し各集団の人々は互いに相手のことを他者とみなすようになった²³。

多国間の相互依存が進み、各国は国家主権を国際機関へと譲る必要があった。国際機関の権限が拡大を続ける中で、「多国間機構は常に他の人々の利益を犠牲にしてコスモポリタン・エリート利益を重視している」という考えが増幅され、「行き過ぎた多国間主義」として批判されるに至った²⁴。実際マヨーネは2012年のEU財政条約によって予算審議の国内プロセスが空洞化し、「民主主義の不履行」にまで至る危険性を指摘している²⁵。

B) 外在的な問題

権威主義諸国の台頭はいくつかの理由から自由主義的な価値観を弱体化させる。まず、BRICS 諸国の急成長に代表されるように、権威主義国家は自由主義民主主義諸国と競い合える経済パフォーマンスを示している。事実世界の1人当たり所得のトップ15カ国のうち、約3分の2が非民主国であり、ロシアやイランでさえ1人当たり所得は2万ドルを超えている。加えて中国はイノベーション面でも目覚ましい発達を見せている。

次に、遠藤乾は、中国の台頭には、普遍的価値を切り下げる「切り下げの帝国」としての

²¹ M.マザー、2017「『リベラルな覇権』後の世界—多元主義的混合秩序へ」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』No.1, フォーリン・アフェアーズ・ジャパン.

²² 古城佳子、2009「ブレトン・ウッズ体制の形成と変容—世界金融危機と『埋め込まれた自由主義の行方』」『国際問題』No.584.

²³ J.コルガン&R.コヘイン、前掲.

²⁴ 同上.

²⁵ G.マヨーネ、2017『欧州統合は行きすぎたのか—国民国家との共生の条件』岩波書店、第7章.

側面を指摘する²⁶。即ち、人権や環境の各分野で低い国内基準を持つ中国によって、従来の基準に対して下方圧力が働いているのである²⁷。

さらには、人工知能を利用することで、市民を豊かにする一方で、さらに厳格に市民を統制できるという「リベラルな民主主義に代わる妥当な選択肢」を入手できるかもしれない²⁸。こうした一連の要素が結びつくことで、先進諸国の経済成長が停滞していることと相まって、2つの社会・経済システムを巡る国際競争が再燃する恐れがあるだろう。

C) 社会心理学的な問題

社会心理学において、アイデンティティの形成や集団の凝集力は、異なるとみなされている集団から自己を区別されることで刺激される部分がある。つまり、誰が自分のチームメイトでないかについての意識がチームメイトへの親近感を高める。国家にとっての「他者」も同様に国内的連帯を保つ重要な要素であり、「他者」が突然喪失すると内部において新しい敵を探すようになる。

アメリカにとってソ連の崩壊は政治的イマジネーションにおける主要な「他者」の喪失を意味し、反共産主義政党として自らを位置付けてきた共和党にとってはとりわけ痛手であった²⁹。ソビエト崩壊直後には、外交領域で十分な存在感を持つ「敵」ないしは「劣った存在」であり、アメリカの課題に密接に関係しているというストーリーを描ける適切な存在が国外に存在しなかった³⁰。そのため共和党は「ワシントンのエリートや専門家、科学者」へと向けた。こうした潮流をつかんだのがトランプ現象である³¹。

ヨーロッパにおいても冷戦終結後に EU の権限とそれがカバーする範囲を拡大していった結果、市民は反発し、フランスの国民戦線などのポピュリスト政党が「移民やブリュッセルのエリート」を「他者」として特定することで勢力を伸ばす土壌が提供された³²。

²⁶ 座談会，2018「国際秩序は揺らいでいるのか」『国際問題』No.688.

²⁷ 山本吉宣ほか，前掲，43.

²⁸ N.ライト，「人工知能とデジタル権威主義」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』No.8，フォーリン・アフェアーズ・ジャパン.

²⁹ J.コルガン&R.コヘイン，前掲.

³⁰ J.コルガン，2017「リベラリズムを脅かす「他者化」メカニズム—2017年をとらえるもう一つの視点」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』No.2，フォーリン・アフェアーズ・ジャパン.

³¹ 同上.

³² 同上；J.コルガン&R.コヘイン，前掲.

<自由・公正で透明性のあるルールを体現する秩序の実現に向けて>

ここまでの検討から、これまでの自由主義的な国際秩序の改善し、自由・公正で透明性のあるルールを体現する秩序の実現するために、国内的・国際的に乗り越えなければならない問題が明らかになった。まず国内的には、議会・官僚制・司法制度への信頼を回復しなければならない。そのためには、社会的セーフティネットの手厚い提供によって社会連帯を回復させるとともに、民主主義の根幹を担う既存政党の再生が欠かせないであろう。社会的セーフティネットの提供の例としては、失業者の雇用を行った企業への税額控除や基盤スキルの習得支援などの積極的な労働市場政策をとるとともに、医療・福祉制度の充実をはからなければならない。

20世紀以降経済的利益の配分に関与することで代議制民主主義において存在意義を確立してきた主要政党は、経済成長の鈍化によってパイが減少や有権者が非物質的価値を追求し始めたことで、有権者との関係が弱まってしまった³³。待鳥は、政党が社会を媒介する回路として従来の利益配分ではなく、情報集約に求める。即ち、政策が高度化し複雑化するなかで、様々な領域で展開される政策の間の連関や両立可能性についてより緻密に考える作業を担い、その過程で一般有権者の参加の機会を保障するということである³⁴。このような処方箋は代議制民主主義の機能不全を克服し、社会連帯を回復させる可能性を秘めているだろう。

国際的には、権威主義諸国との共存に関する問題、先進諸国国内で「他者化」メカニズムによって分断が生じた問題、最後に戦後のリベラルな国際秩序そのものの問題が挙げられる。権威主義諸国との共存と先進諸国国内における政治的分断の克服は密接に関連する。J. ナイが主張するように、欧米諸国のソフト・パワーは非常に強力なものである。だからこそ、欧米諸国は相手と同じ手段に走り自らの力の源泉を損なわないように、市民社会の開放性を維持しなければならない³⁵。相手を納得させ魅了するパワーの源泉は維持しなければならない。このように権威主義諸国との差異化を図ることで、それらを政治的な「他者」として定義することで、各国国内の分断を解消し欧米諸国の協力関係までも密なものへと再生する一助になるだろう。J. コルガンが指摘するように、「抽象的でコスモポリタンの寛容や平等の原則は、国の分化の十分な基盤にはなり得ない」以上、過渡的な措置として彼らに「他者」としての位置づけを与える必要性は検討されるべきであろう。

³³ 待鳥聡史, 待鳥聡史 & 宇野重規編, 2019 「コモンズとしての政党—新たな可能性の探求」『社会の中のコモンズ—公共性を超えて』白水社, 第6章.

³⁴ 同上.

³⁵ J. ナイ, 2018 「民主国家が開放性を維持すべき理由—シャープパワーとソフトパワーの間」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』No.3, フォーリン・アフェアーズ・ジャパン.

リベラルな国際秩序そのものの問題としては、アメリカの単独行動主義への対処と、グローバル化と第四次産業革命が同時に進行する状況で国際社会と国家主権の境界をどのように管理していくのかという問題である。アメリカの単独行動主義への対処は、秩序の正統性という問題に加えて、国際公共財の提供に関する問題も含んでいる。アメリカの同盟国と友好国は、軍事支出を増額し経済・核不拡散などの様々な分野で存在感を増すことで、アメリカに対して外圧を掛けることが可能になるポジションを追求しなければならないだろう。また、国際海洋法と公海航行の自由を守る米海軍や、最後の貸し手たる米連邦準備制度はこれからもアメリカが提供する国際公共財であり続けるだろうが、その一方で気候変動や国際犯罪、疾病などのトランス・ナショナルな課題が数多く発生しているため、同盟国と友好国はアメリカと共に国際公共財の提供にコミットしなければならないだろう³⁶。

これからの国際社会の在り方を考えるにあたっては、国民国家が動かない前提となるだろう。ダニ・ロドリックは貿易合意について、「開放的な貿易を管理していくために相互的にアクセスするための枠組みとみなすべきだ」と述べている。彼は、それぞれの国が独自の社会体制・規制・制度を守る権利を認め、グローバル経済の核となる制度基盤は国内で作られるべきだとする。いわば、各国によって異なる制度間の交通ルールとしての国際経済制度の整備が必要となるのである³⁷。

第四次産業革命もまた、グローバル化を一層促進するであろう。同時にサイバーセキュリティやデータの保護など多くの分野で多国間の協調を行わなければならない。かつてないほどボーダレスな統合を可能になると考えられる中で、今後重視していかなければならないことが以下である³⁸。第一に企業や市民社会を含めたあらゆるプレイヤーが参加する対話枠組みを構築すること、第二に社会と国家の連帯を維持していくこと、第三に各アクターに独自に戦略を考案する余地を与えるべく目的を共有した協調を行うことである。このように我々は、経済・情報のグローバル化から一層の恩恵を引き出す手段をまだ有している。

³⁶ J.ナイ, 2017「秩序を脅かす最大の脅威は米国内にある一国際公共財を誰が支えるのか」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』No.1, フォーリン・アフェアーズ・ジャパン.

³⁷ D.ロドリック, 柴山桂太&大川良文訳, 2014『グローバリゼーション・パラドクス—世界経済の未来を決める三つの道』白水社, 第11章.

³⁸ K.シュワブ, 2019「デジタル世界に即した統治者を—社会・経済のデジタル化を恩恵とするには」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』No.3, フォーリン・アフェアーズ・ジャパン.

<終わりに>

これまで見てきたように、世界が単一の価値観の下で統合される未来が訪れる可能性はありえないだろう。しかし、国家主権を尊重し国民国家を基礎としつつ、グローバル化を適度に進めていくことは可能だろう。また、自由主義的な価値についても、これまで以上に広く受容されることは、近い将来には難しいだろう。しかしながら、国内を改革し欧米諸国や日本が連帯することで、冷戦期以上、少なくとも同等程度に自由・公正で透明性のあるルールを体現する秩序が実現されるのではないかと考えている。自由主義民主主義国家が強固な繋がりを維持すれば、或いは再び世界を変革する機会が訪れるのかもしれない。